

**Una idea sobre el capital.**

**Propuesta de subvención de un capital inicial para los jóvenes**

**David Nissan y Julian Le Grand**

Julian Le Grand es titular de la cátedra Richard Titmuss de Política Social de la London School of Economics y codirector del *ESRC's Centre for the Analysis of Social Exclusion (CASE)*. Es autor, coautor y editor de doce libros sobre política social. Actualmente es consultor de la *Commission for Health Improvement* y miembro de la comisión *Taxation and Citizenship* de la Fabian Society.

David Nissan es *Associate Research Fellow de la Commission on Taxation and Citizenship* de la Fabian Society. Trabajó como editor de noticias del *Financial Times* y del programa de la BBC *The Money Programme*.

Este documento es una versión traducida de "A Capital Idea. Start-Up Grants for Young People" de David Nissan y Julian Le Grand publicada por la *Fabian Society* en la colección *Second Term Thinking*.

***Una idea sobre el capital.***

***Propuesta de subvención de un capital inicial para los jóvenes.***

© David Nissan y Julian Le Grand

*Edita: Fundació Rafael Campalans  
Via Laietana, 38  
08003 Barcelona  
Tel. 93 319 54 12  
Fax 93 319 98 44  
e-mail: fundacio@fundaciocampalans.com  
www:fundaciocampalans.com*

*Impressió: Espai Gràfic Anagràfic, S.L. - Tel. 93 372 32 62*

*ISSN: 1138-4514*

*Dipòsit legal: B-47.542-97*

## Índice

1. Introducción
  2. Estados de bienestar curativos *versus* estados de bienestar preventivos
  3. La distribución de la riqueza
  4. Los beneficios de una subvención económica
  5. El impuesto sobre sucesiones
  6. Beneficios de una subvención universal
  7. Contribución de los beneficiarios a la subvención
  8. La falta de incentivos
  9. Una subvención económica incondicional
  10. Conclusión
- Anexo – Breve historia de la idea
- Referencias



## 1. Introducción

En este documento se debate una idea simple, la de que todo individuo debería recibir del estado en su mayoría de edad una subvención económica que podrá utilizar como trampolín para generar riqueza. Esta subvención se financiaría con los fondos obtenidos de un nuevo impuesto sobre sucesiones. De esta manera, la riqueza generada por una generación serviría para impulsar el desarrollo de la siguiente.

Aunque esta idea ya fue propuesta por uno de los autores hace diez años, recientemente se han presentado propuestas parecidas tanto en Gran Bretaña como en los EEUU. En este último país, destaca la publicación de un libro escrito por dos profesores de derecho de Yale en el que se propone dotar a cada joven con una subvención de 80.000 dólares financiada por un impuesto sobre la riqueza. El año pasado en Gran Bretaña, la revista *New Statesman* publicó que David Blunkett y Gordon Brown proponían la posibilidad de una subvención universal de 10.000 libras esterlinas\*. La idea se debatió en un editorial. Por otro lado, el *Institute of Public Policy Research* está a punto de publicar un informe sobre la propiedad de bienes en el que se analizan estos y otros planes relacionados.

Por lo tanto, parece ser el momento justo para elaborar la idea. Empezaremos con un análisis general de los diferentes enfoques sobre el bienestar social que nos servirá para demostrar que la idea sintoniza con las corrientes actuales de pensamiento sobre la reforma del estado de bienestar. Después de un breve análisis sobre la distribución actual del capital en el Reino Unido, expondremos detalladamente nuestra propuesta y estudiaremos algunas de las posibles objeciones. En concreto, abogamos porque todo joven reciba una subvención económica de 10.000 libras esterlinas a los 18 años. Esta subvención, cuyo capital se obtendrá a partir de una reforma del impuesto sobre sucesiones, permitirá a jóvenes con pocos recursos económicos poder invertir de forma eficaz en su futuro, ya sea accediendo a la educación secundaria, utilizando el capital a modo de entrada para la adquisición de una vivienda o bien como capital inicial para montar un negocio. Para finalizar, en el anexo se incluye una breve historia de la idea e información sobre lecturas adicionales.

---

\* 1 libra esterlina a finales de 2003 equivale aproximadamente a 1,4 euros.

## **2. Estados de bienestar curativos *versus* estados de bienestar preventivos**

Cuando se analizan políticas sociales orientadas a promover una mayor igualdad o justicia social, es muy útil diferenciar entre políticas “curativas” y políticas “preventivas”. Las políticas curativas toman como punto de partida la distribución de los ingresos y de la riqueza establecida por el mercado e intentan redistribuirlos en la dirección marcada por el equilibrio entre la justicia social y otras consideraciones, como por ejemplo, la eficiencia económica.

Es decir, las políticas curativas permiten que la “enfermedad” de la pobreza y la desigualdad se establezca y sólo entonces intentan curarla o, por lo menos, aliviar sus síntomas. Las políticas a las que nos referimos son las políticas fiscales: establecen sanciones fiscales para los triunfadores del mercado y utilizan la recaudación y los ingresos procedentes de otros tipos de impuestos para compensar a los perdedores.

Como contrapunto, las medidas preventivas intentan evitar desde el primer momento la aparición de la desigualdad, de la pobreza y de la exclusión social. Intervienen directamente en la distribución de los ingresos y de la riqueza establecida por el mercado, ya sea modificando la distribución inicial de los recursos disponibles para cada individuo o bien modificando los precios que se adquieren por los recursos cuando éstos salen al mercado. Ejemplos del primer tipo de políticas preventivas serían la educación y formación, y del segundo, el salario mínimo.

Nosotros proponemos una política preventiva adicional diseñada para aumentar la reserva de capital financiero con la que cada individuo inicia su vida adulta y para reducir las desigualdades que se crean entre los mismos al recibir beneficios imprevistos de dicho capital, como por ejemplo, los generados por una herencia o un regalo. Por lo tanto, esta política intenta contribuir a una mayor igualdad de los recursos con los que cada individuo va al mercado y, de ese modo, reducir el riesgo de obtener resultados extremadamente desiguales.

Como política preventiva, esta propuesta va de la mano de la tendencia actual de pensamiento sobre la reforma del estado de bienestar. Un estado de bienestar que se base en políticas curativas tiene dos limitaciones fundamentales. La primera viene dada por el hecho de que, aunque las consecuencias de un fallo en el mercado o en el individuo son menos graves, esta política colabora poco en la reducción del abarque de estos errores o en animar a la gente a tomar decisiones para cuidar de sí mismos. La segunda limitación se debe a que los estados del bienestar curativos son políticamente impopulares. Los individuos tienden a pensar que los pobres son responsables de su propia condición, lo que es injusto. Pero el simple hecho de que exista la sospecha implica que, en la mayoría de los casos, la ayuda ofrecida será poco generosa y mezquina. Por lo tanto, los estados de bienestar curativos son

vulnerables a ataques políticos populistas que pueden llegar a disminuir aún más su limitada eficacia.

Es evidente que las políticas curativas tienen un lugar a la hora de aliviar las dificultades existentes, pero aún sería mejor un estado de bienestar preventivo que asegurara la aparición de los mínimos problemas posibles. Sin embargo, las medidas preventivas no son una alternativa fácil, ya que los resultados suelen ser a largo plazo y, por lo tanto, es difícil evaluar su eficacia. Estas políticas no son económicas. Para estar seguros de que nadie se quede fuera, los programas preventivos deben aplicarse a todo el mundo por igual. Por otro lado, implantarlos conlleva la colaboración de varios departamentos gubernamentales, lo que nos lleva a poner en práctica la retórica sobre colaboración departamental.

Es más, en lo referente a la eficacia de los programas preventivos para frenar la pobreza y la desigualdad, muchas medidas preventivas tienen un historial tan malo como el de algunas medidas curativas. Por ejemplo, los programas gubernamentales de formación de individuos poco cualificados son notorios por la falta de resultados en las perspectivas laborales de los participantes. Su papel en la educación general también es controvertido. Muchas de las modalidades de educación obligatoria o secundaria favorecen más a los hijos de los ricos que a los de los pobres, por lo que podría decirse que contribuyen a aumentar las desigualdades entre los estudiantes en vez de a reducirlas.

Sin embargo, creemos que el fracaso relativo de las medidas actuales, ya sean curativas o preventivas, a la hora de invertir o incluso prevenir el aumento de la pobreza y de la desigualdad, es debido no sólo a la debilidad de las propias políticas sino también al fracaso al abordar la razón básica de la desigualdad en la sociedad: la distribución desigual de la riqueza o, más concretamente, la distribución desigual de los receptores de la riqueza. De esta distribución hablamos en el capítulo siguiente.

### **3. La distribución de la riqueza**

Hoy en día la distribución del capital preocupa más que nunca. Los cambios en la economía favorecen a que aumente el número de individuos que pueden acumular riqueza. En las últimas décadas, el aumento de los propietarios de inmuebles, debido en parte a la venta de viviendas de protección social, y al aumento de los planes de pensiones personales y laborales, han provocado un aumento masivo del número de propietarios de riqueza.

Sin embargo, las ganancias no se han repartido uniformemente. La oficina de Hacienda Pública británica, la *Inland Revenue*, estima que la cuota de riqueza comerciable del 10% de la población más rica aumentó entre 1982 y 1996 de un

49% a un 52%, mientras que la del 50% de la población más rica aumentó del 91% al 93%.<sup>1</sup> Al igual que estos datos, la proporción de familias que no poseen riqueza alguna también ha aumentado. Un estudio reciente realizado por el *Institute of Fiscal Studies* estima que hace veinte años sólo un 5% de las familias no tenían ningún bien, mientras que una década más tarde, la proporción ha aumentado a un 10%.<sup>2</sup> Lo que ya en un principio no era equitativo se ha transformado en algo aún más desigual.

Es más, parece que la tendencia continua. En los próximos años, los planes de participaciones de acciones y las opciones sobre acciones promovidos por la política del gobierno, ayudarán a que aumente aún más la riqueza personal, mientras que, inevitablemente, muchos individuos no podrán aprovechar la oportunidad que ofrece la bonanza. Entre éstos no sólo se incluyen los que tienen un salario bajo y los parados, sino que también se cuentan los trabajadores del sector público y del voluntario, sectores en los que no hay beneficios a compartir o participaciones del capital. Además, un número creciente de propietarios de viviendas y, por lo tanto, poseedores de riqueza, están heredando los hogares de sus progenitores.

En una meritocracia, hay que aceptar algunos de los puntos descritos a continuación. La desigualdad en la repartición de la riqueza es el resultado de varios factores. Durante la vida laboral, los bienes se acumulan con el ahorro y, al menos parcialmente, se consumen en la jubilación. De este modo, el perfil de edad de la población es un factor determinante del grado de desigualdad en la repartición de la riqueza. Otros factores significativos son la renta y los logros en la educación. El potencial de acumular riqueza es un incentivo tan válido como lo es la oportunidad de conseguir un salario más alto. La distribución equitativa de la riqueza únicamente en una generación no puede ni debe ser el ideal de los que tiene a su cargo la política.

La consolidación entre generaciones de grandes desigualdades en la repartición de la riqueza tiene consecuencias en las prioridades de la inclusión social, ya que expande la categoría de aquellos que, únicamente debido a un accidente de nacimiento, tienen más oportunidades que el resto. Mientras que la riqueza personal de una generación puede ser para algunos el resultado de cualidades admirables, como por ejemplo una gestión eficiente, el ahorro, la mejora personal y el trabajo duro es también un determinante importante del éxito de la siguiente generación. La riqueza de los progenitores está unida al éxito en la educación de los hijos y la herencia es un factor determinante de los niveles posteriores de gestión eficiente.<sup>3</sup>

Es normal y natural que los padres ayuden a sus hijos, pero los niveles actuales de desigualdad indican que un número considerable de niños no pueden contar con dicha ayuda y que muchos otros no tienen prácticamente ninguna ayuda. En la mayoría de los hogares que no tienen ningún bien, uno de cada cinco, el cabeza de familia tiene entre 20 y 34 años.<sup>4</sup> El problema de la riqueza es más grave en aquel grupo de edad en el que las decisiones que se tomen tendrán un peso determinante en las futuras oportunidades de la vida.



## 4. Los beneficios de una subvención económica

Los hijos de familias acaudaladas pueden contar con diversas ayudas económicas a lo largo de su vida adulta, como por ejemplo, matrículas universitarias, el depósito para la adquisición de una vivienda o bien un capital inicial para crear una empresa. Sin embargo, hay otros jóvenes, sobretodo aquellos que han crecido en la pobreza, que están en clara desventaja debido a la imposibilidad de acceder al capital.

Sin capital no se puede iniciar un negocio, dar un depósito para comprar una vivienda o, en algunos casos, tan siquiera ir a la universidad. Los padres, ni tienen los medios para darles el dinero ni tienen la posibilidad de pedir un préstamo, ya que los bancos u otras instituciones financieras se muestran reacios a conceder préstamos tanto a las familias pobres como a aquellas que no lo son pero viven en zonas pobres.

Sólo un reducido porcentaje de adultos jóvenes tiene planes de pensiones o capital invertido en la vivienda que habitan. A estos pocos, lo que les importa son los activos financieros ya que se pueden recuperar en cualquier momento si apareciera una buena propuesta de inversión. Sin embargo, la mayoría de jóvenes no tienen acceso a dicho capital. Banks and Tanner ha estimado que en 1997-1998, en el grupo de edad comprendido entre 22 y 29 años, el 45% de los jóvenes no tenían una cuenta de ahorro y que el saldo medio de los que la tenían era sólo de 750 libras esterlinas. Sólo un 15% poseían cuentas de ahorros nacionales con un saldo medio de unas 1.050 libras esterlinas. Los jóvenes que tenían otros bienes financieros como por ejemplo PEPs o *Personal Equity Plans* (Planes de ahorro en acciones), TESSAs o *Tax Exempt Special Saving Account* (Cuentas de ahorro exentas de impuestos), o bien con privatizaciones u otras acciones o fondos de inversión inmobiliarios, eran un número insignificante. Los pocos propietarios de estas formas de ahorro más sofisticadas tenían un saldo medio de entre 3.500 y 5.000 libras esterlinas.

Por lo tanto, muchos jóvenes no tienen acceso a un capital que, para el acomodado económicamente, proporciona una ventaja inicial en la vida. Un sistema de subvenciones sustanciales permitiría a estos jóvenes que no tienen ni riqueza ni la posibilidad de adquirirla, mejorar sus posibilidades gracias a la acumulación de un capital, ya sea financiero, físico o humano. El plan que proponemos simplemente pretende ampliar esta ventaja inicial.

## 5. El impuesto sobre sucesiones

Hasta ahora, la lógica del argumento sugiere que podríamos relacionar fácilmente nuestra propuesta de gastos potencialmente popular con un impuesto hasta ahora poco popular e ineficiente: el impuesto de sucesiones. Hipotecar o destinar los

ingresos generados por una subvención económica sería una forma de rehabilitar un impuesto que está muy menospreciado. Además, esta propuesta tiene un atractivo popular evidente: la riqueza de una generación se reparte de un modo evidente con el fin de incentivar el crecimiento de la siguiente.

En el Reino Unido, la denominación impuesto de sucesiones es inexacta, ya que remite a un impuesto sobre el patrimonio que no guarda ninguna relación con la cantidad que el individuo hereda, ya sea con la propiedad en cuestión o bien a lo largo de la vida. Además, este impuesto es en gran parte voluntario. La *Inland Revenue* calcula que en 1995 la riqueza personal total convertible en dinero era de 2.013 millardos de libras esterlinas. Este cálculo no incluye la riqueza no convertible, como por ejemplo los derechos de pensión adquiridos. Sin embargo, el rendimiento del impuesto de sucesiones es lastimoso: sólo 1,7 millardos de libras esterlinas en 1997-1998. La riqueza pasa de una generación a la siguiente prácticamente libre de impuestos, ya sea en forma de regalos realizados a lo largo de la vida, en artículos libres de impuestos, como por ejemplo, la tierra agrícola y forestal, o bien en estratagemas como fideicomisos discrecionales, que pueden diferir las responsabilidades fiscales durante décadas.

Propuestas como la de una subvención de capital deberían contrastarse con esta escala de transferencia de riqueza. En Gran Bretaña hay aproximadamente unos 650.000 jóvenes de 18 años de edad. Dotar a cada uno de ellos con 10.000 libras esterlinas supondría 6,5 millardos de libras esterlinas, por lo que el rendimiento actual de 1,7 millardos de libras esterlinas sólo llegaría para dar unas 2.500 libras esterlinas a cada joven. Aunque es mejor que nada, más adelante discutiremos que una subvención de capital debe ser más sustanciosa si se quiere tener la posibilidad de invertirla sabiamente.

Los rendimientos y, por lo tanto, las ganancias que se obtienen con el impuesto de sucesiones, se podrían incrementar en los años venideros aplicando las reformas que ya hace tiempo están entre las prioridades de los economistas pero que no han contado con el apoyo popular. Entre estas reformas está la posibilidad de permutar la base imponible del impuesto del donante al beneficiario, así como ampliarla para que también incluya las donaciones en vida y los regalos. Esto animaría a los ricos a dar su riqueza a aquellos que aún no ha sido beneficiarios sustanciales porque ello conlleva que el fisco se quede con menos. Este sistema conllevaría que todo el mundo podría adquirir a lo largo de la vida un máximo de regalos y de herencia, por ejemplo 50.000 libras esterlinas, sin tener que pagar impuestos. A partir de esta cantidad, el impuesto podría gravarse con tarifas progresivas a fin de incentivar la repartición de la riqueza. Para ampliar la base imponible del impuesto sería necesaria una revisión de los artículos libres de impuestos y de la ley de fideicomisos.

Teóricamente, si se reparten los legados entre aquellos que no han llegado a la cantidad máxima heredable libre de impuestos, los ingresos generados por el

impuesto de sucesiones desaparecerían. Si esto ocurriera, se habría conseguido una repartición justa de la riqueza procedente de las herencias y no sería tan necesario un sistema adicional de subvenciones. Sin embargo, lo más probable es que sólo hubieran legados ricos esporádicamente, ya que primero se prefiere ayudar a los propios hijos. En este caso, se tendrían que pagar impuestos para financiar las subvenciones de los menos afortunados y, por lo tanto, no sería necesario imponer sanciones fiscales al impuesto de sucesiones para financiar una redistribución sustancial del capital. En un sistema ideal, los tipos impositivos se considerarían tan razonables que se minimizarían los incentivos para evitarlos o evadirlos.

¿Cuáles serían estas contribuciones? La ineficacia del impuesto de sucesiones actual implica que tengamos información limitada sobre el total de la riqueza legada o regalada anualmente. Los datos facilitados la *Inland Revenue* muestran que el valor neto del patrimonio de las personas que fallecieron en el año fiscal que finalizó el 31 de marzo de 1995 era de 21,75 millardos de libras esterlinas. De esta cantidad, 12 millardos provenían de patrimonios con un valor superior al del umbral de aplicación del impuesto de sucesiones, que es de 150.000 libras esterlinas. La cantidad que se destinó a los cónyuges supervivientes, y por lo tanto, libre de impuestos, fue de 3,2 millardos. Si además deducimos otras exenciones y desgravaciones fiscales, la base imponible pasa a ser 7,3 millardos. Por lo tanto, sólo se pagaron impuestos por valor de 1,4 millardos de libras esterlinas, lo que implica un beneficio de sólo el 6% del valor neto del patrimonio.

¿Cuál sería la base imponible del impuesto si se incluyeran todos los regalos hechos en vida, si se eliminaran todas las desgravaciones fiscales excepto la del cónyuge superviviente y se regulara más estrictamente la ley de fideicomisos? No es posible realizar cálculos fiables, pero sería sorprendente que el valor del patrimonio y de los regalos hechos en vida realizados durante un año fiscal determinado fuera inferior a 30 millardos de libras esterlina, sobretodo teniendo en cuenta el aumento substancial que han sufrido la vivienda y los alquileres.

Según todo lo anterior, un impuesto de sucesiones reformado tendría que dar un rendimiento del 20% para poder subvencionar a cada joven adulto con 10.000 libras esterlinas, quizás un 25% si se incluyera el legado del cónyuge superviviente. Estas cifras se alejan de las sanciones fiscales. Sin embargo, tal y como discutiremos a continuación, si se dedujeran los subsidios para la educación superior, el ahorro que ello implicaría se podría destinar a financiar la subvención y, por lo tanto, el tipo impositivo del impuesto de sucesiones aún podría ser más bajo. La tasa de participación del grupo de edad relevante en la educación universitaria está justo por encima de un tercio, lo que significa que la tasa media del impuesto de sucesiones podría reducirse al 14% o al 17% si no se tienen en cuenta los legados a los cónyuges supervivientes. Otra alternativa sería mantener la tasa al 20-25% y lo que se ahorraría del gasto en educación universitaria se podría destinar a otros campos

dentro del presupuesto de educación o a otros servicios públicos. A corto plazo, tenemos una oportunidad para gravar con un impuesto modesto los regalos y legados, y aún así asegurarnos de que cada joven tiene acceso a un capital que le permitirá tener un buen comienzo en la vida adulta.

La insignificante contribución del impuesto de sucesiones a la financiación del gasto público y la sensación que tiene el estado de que es intrínsecamente poco económico, significa que la evasión de dicho impuesto nunca ha sido ningún oprobio moral. La facilidad de anular el impuesto de sucesiones refleja la falta de apoyo popular. Sin embargo, es posible que la percepción de este impuesto cambiara si lo recaudado se distribuyera de un modo visible en subvenciones de capital.

## **6. Beneficios de una subvención universal**

Existen argumentos suficientes para justificar el que los hijos de los pobres o por lo menos los hijos de los que viven en las áreas más pobres reciban una subvención de capital. Sin embargo, creemos que hay razones que fundamentan una subvención universal que beneficie de la misma forma tanto a los hijos de los pobres como a los de los ricos. Esto es debido, en parte, a la propuesta general que aboga por beneficios universales antes que por beneficios dirigidos a los pobres.

Los beneficios universales contribuyen a generar un sentido de comunidad nacional mientras que los dirigidos pueden dividir a la sociedad. Del mismo modo, el sistema administrativo necesario para determinar la elegibilidad de los posibles beneficiarios es engorroso, incómodo, caro de administrar y puede llegar a ser degradante para el beneficiario. En contraposición, en los beneficios universales sólo es necesario determinar si el individuo en cuestión entra dentro de una categoría relevante, en el caso que nos ocupa, la franja de edad.

De hecho, la creación de un sistema para dirigir los beneficios de la subvención de capital sería aún más problemático que la aplicación del sistema actual. Este sistema conlleva la comprobación de los recursos económicos con los que cuenta cada solicitante. La finalidad del sistema anterior es la distribución del capital y, por lo tanto, el criterio más apropiado que cabría aplicar sería el de la riqueza de los receptores potenciales. Sin embargo, si se destinara la subvención a los adultos jóvenes, lo más probable es que no tuvieran capital alguno, a no ser que se hubieran beneficiado de regalos de sus padres o abuelos o bien de una herencia. Si la adjudicación de la subvención se basara en la riqueza de cada solicitante, seguramente ello conllevaría a la postergación de los regalos hasta una vez fijada la base imponible de la subvención, por lo que se evitaría la exclusión de un número considerable de beneficiarios. Otro modo de fijar la base imponible sería la

valoración de la riqueza de los padres e incluso de los abuelos, lo que conllevaría el difícil y costoso problema de fijar la base imponible de cada solicitante, con la implicación de que si se denegara a alguien la subvención, los padres deberían de disponer de dicha cantidad de capital.

Pese a todo lo anterior, hay una razón adicional y aún más fundamental para abogar por una subvención de capital. Toda persona nacida en un país desarrollado se beneficia de parte de una herencia común que se compone de un conjunto de bienes inmovilizados, entre los que se incluyen edificios y otras infraestructuras físicas, redes de transporte, bienes de equipo y tierras de cultivo. La inmensa mayoría de estos bienes son el resultado del trabajo y del esfuerzo de generaciones anteriores, cuyos miembros han luchado juntos para producir lo que es, de hecho, un regalo en riqueza para la siguiente generación. Es gracias a esta herencia que los habitantes actuales de cualquier país desarrollado son lo ricos que son. Si no se contara con tal cantidad de capital acumulada a lo largo de los siglos, por mucho esfuerzo que realizara la generación actual, no se podría generar los mismos niveles de producción que hoy en día mantienen nuestro estándar de vida.

La idea de que la riqueza de una generación es un bien común para la siguiente es importante porque rebate el argumento de que los individuos que han generado riqueza deberían tener total libertad para pasarla íntegramente a sus descendientes. La propiedad implica control de los recursos, pero no es fácil justificar este control una vez se ha fallecido, es especial y como ya hemos discutido anteriormente, cuando las oportunidades en la vida de muchos quedan disminuidas al no tener acceso a un capital inicial. ¿Cómo se puede justificar el tener el mismo derecho a la riqueza heredada que, por ejemplo, a los ingresos o beneficios obtenidos con el propio esfuerzo? Sería más justo que el derecho a participar de nuestro patrimonio nacional se distribuyera más equitativamente, tal y como resultaría si se implementara nuestra propuesta de una subvención de capital.

Existe un argumento clásico que rebate cualquier beneficio universal y que podríamos denominar como la objeción "Príncipe Guillermo": ¿debería concederse la subvención a los más acomodados que seguramente no la necesiten, como por ejemplo el Príncipe Guillermo, con el mismo criterio que se aplica a los que realmente la necesiten? En principio la respuesta es sí, ya que es el precio que se tiene que pagar para poder disfrutar de las ventajas de la universalidad y si se quiere evitar dirigir los beneficios únicamente a aquellos que demuestren que no poseen riqueza alguna. Es más, si el plan se financia con el impuesto de sucesiones, una proporción significativa de las concedidas a los más acomodados se recuperaría con el impuesto en sí, en especial si éste se incluye en la riqueza máxima heredable en regalos o donaciones en vida libre de impuestos. Los más acomodados devolverían el dinero de la subvención a medida que adquirieren nuevos legados gravados con impuestos progresivos. Sin embargo, en el caso del joven príncipe hay que hacer

una excepción mientras su familia sea la única exenta de pagar impuestos.

Vale la pena mencionar que los hijos de los ricos ya reciben un tipo de subvención a través de los subsidios para la enseñanza superior. Aunque estos subsidios se ven reducidos por las tasas de matrícula y por los préstamos a los estudiantes, siguen siendo considerables. La mayoría de los estudiantes provienen de la clase media, por lo que nuestra propuesta puede considerarse como un medio de ampliar a los menos afortunados el subsidio del que ya disfrutaban los más pudientes. También tiene la implicación de que los subsidios para la educación secundaria se pueden reducir aún más sin que nadie se vea afectado, ya que un uso potencial del mismo podría ser pagar los gastos de matrícula y de vivienda derivados de recibir dicha educación.

## **7. Contribución de los beneficiarios a la subvención**

Una posible objeción a este plan de subvenciones es que para recibir la subvención no es necesario ninguna colaboración por parte del destinatario. Quizá sería necesario que el esquema requiriera algún tipo de contribución combinada por parte del beneficiario o de su familia. Por ejemplo, el gobierno podría subvencionar con 1 libra esterlina cada libra aportada por el beneficiario o por su familia, o bien a un índice mayor o menor.

Las subvenciones combinadas han sido abogadas por uno de los autores en diferentes contextos, y en los Estados Unidos ya se han puesto en práctica planes similares (ver anexo). Estos planes tienen la ventaja de que promueven la autoayuda entre las personas. También movilizan los recursos privados y por lo tanto, reducen el coste estatal del plan.

Sin embargo, las subvenciones combinadas favorecen a aquellos que pueden contribuir más y que probablemente, aunque no necesariamente, se encuentran entre los más ricos. Para eliminar esta diferencia, el índice de aportación podría variar según la renta de la familia, tal y como se aplica actualmente en algunos de los planes estadounidenses: un índice mayor para los pobres y menor para las familias más acomodadas, que incluso podría reducirse a cero en el caso de las familias muy ricas.

Esta variación del índice de aportación convertiría el plan de subvenciones de capital en un plan políticamente más aceptable pero tendría las desventajas expuestas con anterioridad en lo referente al sistema de comprobación de los recursos económicos con los que cuenta cada solicitante. Tal y como ya se ha argumentado antes, las dificultades derivadas de dirigir la elegibilidad son considerables, del mismo modo que lo son las derivadas del establecimiento de los diferentes índices del plan. Sin embargo, la idea de un índice de aportación universal tiene ciertos méritos y podría considerarse como una forma posible de desarrollo del plan.

## 8. La falta de incentivos

Ya hemos visto que el plan podría ofrecer cierto número de incentivos positivos, sobretodo para que los pobres puedan acumular una mayor cantidad de capital. Sin embargo, ¿encontramos también una considerable falta de incentivos asociada al plan, es decir, aspectos que podrían desalentar un comportamiento social o económico que en otras circunstancias sería deseable?

Por ejemplo, el endurecimiento del impuesto de sucesiones ¿desanimará a los padres a ahorrar para sus hijos o bien a trabajar duro con el fin de que sus familias puedan beneficiarse? La existencia de la subvención, ¿implicará que los padres disminuyan la cantidad económica que planeaban dar a sus hijos? Y los destinatarios de la subvención ¿tendrán alguna motivación para ahorrar?

Estos peligros no parecen reales ya que para que un impuesto eficaz sobre sucesiones pueda debilitar la economía del modo descrito anteriormente, la principal motivación para los logros individuales tendría que ser el cuidar a la próxima generación. La tendencia de los más ambiciosos a retrasar la llegada de los hijos con el fin de poder forjar primero sus carreras parece sugerir la existencia de otros factores más importantes. Del mismo modo, las cantidades implicadas no son demasiado significativas, sobretodo cuando se comparan con las grandes fortunas heredadas por unos pocos jóvenes afortunados por la situación actual, que sin duda alguna tiene un efecto desalentador en su futuro trabajo y ahorro.

## 9. Una subvención económica incondicional

El apoyo político al plan dependería de cómo invirtieran el dinero los destinatarios. La finalidad de nuestro plan es fomentar la inversión y por lo tanto, la generación de capital financiero, físico y humano. Es por ello que las subvenciones deberían destinarse a diferentes tipos de inversiones. El modo más fácil de que el sistema de subvenciones de capital perdiera el apoyo popular y político sería publicar unos pocos casos de jóvenes que se han fundido el dinero en cocaína o en unas locas vacaciones.

La dotación de la subvención también es importante. Aunque pueda parecer tentador implantar el plan empezando por una subvención pequeña con el fin de introducir la idea, se corre el riesgo de que al destinatario le parezca insignificante y, por lo tanto, encuentre justificable gastarse el dinero con frivolidad. Es necesario que la cuantía sea significativa para proporcionar una oportunidad única que justifique un uso meditado. El sentido común dice que una subvención de mil o dos mil libras esterlinas puede parecer ridículo, ya que es insuficiente para realizar la mayoría de las inversiones que valen la pena. Es por todo lo anterior que proponemos una

subvención de 10.000 libras esterlinas.

Sería posible presentar argumentos a favor de que la cantidad de dinero mencionada anteriormente se concediera de modo incondicional partiendo de la premisa que, en última instancia, los adultos tienen que ser responsables de sus propias vidas, y que los adultos jóvenes deben aprender a hacerlo. De esta forma, los chicos y chicas de 18 años estarían sometidos a una gran presión social para que no malgastasen la subvención. Someterles a una presión aún mayor limitando el uso del dinero a cierto tipo de inversiones podría considerarse como una forma de paternalismo social inaceptable.

De todas formas, el paternalismo social es muy común hoy en día cuando el dinero cambia de manos. No muchos padres confiarían decenas de miles de libras esterlinas a los “nuevos” adultos. En la mayoría de casos los padres guardarían el dinero y se lo darían a sus hijos sólo cuando estuvieran convencidos de que lo gastarían con seriedad. El dinero público debe tratarse del mismo modo.

Desde un punto de vista administrativo, las subvenciones de capital podrían transferirse a nombre de cada destinatario a una cuenta bancaria concreta en un banco comercial local o bien en una sucursal local de una red pública de instituciones de ahorro designada por el gobierno para este fin en concreto. Como el fin de la subvención es la Acumulación de Capital y de Educación (*Accumulation of Capital and Education*) podríamos denominarla con el acrónimo ACE. Las cuentas ACE se gestionarían mediante una serie de fideicomisarios que tendrían la tarea de aprobar el plan de inversión propuesto por los beneficiarios antes de que éstos pudieran acceder al capital. Por lo tanto, los destinatarios de la subvención sólo podrían sacar el dinero de la cuenta para gastarlo con el fin para el que ha sido aprobado por el fideicomisario. Poder contar con fideicomisarios cualificados para la ACE sería muy importante en esta fase del plan, ya que no sólo se encargarían de examinar las propuestas de inversión sino que también tendrían que asegurar que todo el dinero se ha invertido del modo acordado. Los fideicomisarios podrían ser contratados por la institución local para examinar el plan de inversiones de todas las subvenciones concedidas por esa sucursal. Otra opción sería seleccionar a posibles fideicomisarios voluntarios de entre los empresarios locales y otros dirigentes de la comunidad, por ejemplo, mediante organizaciones como *Business in the Community*.

Hay diversas razones que justifican el dar a los jóvenes ayuda extra y consejo con el fin de que saquen el máximo rendimiento a la subvención. Para muchos, este tipo de ayuda puede provenir de los padres, mientras que para otros sería muy útil una ayuda y orientación adicional que preferiblemente esté integrada en el plan. Esta ayuda puede ser facilitada por los fideicomisarios de las cuentas ACE o por otros programas de seguimiento gubernamentales.

¿Qué tipo de propuestas deben aprobar los fideicomisarios? Una opción obvia es la



de la educación superior o continuada, una vía para acumular capital humano y, por lo tanto, de aumentar el valor de un individuo en el mercado laboral. La subvención podría destinarse a pagar las tasas y los costes de mantenimiento de la educación universitaria o bien los costes de una formación más vocacional. Para asegurar el cumplimiento del fin acordado, la subvención se podría administrar directamente a la institución de educación acordada, más o menos de la misma manera en que administra el sistema actual de becas y préstamos.

Otra forma de invertir la subvención es destinarla como entrada para la compra de una casa o de un piso. En un trabajo de investigación de Gavin Smart aún no publicado, se sugiere que para mucha gente joven la entrada es el mayor obstáculo a la hora de poder comprar una vivienda. Una vez se ha pagado la entrada, se adquiere un compromiso con el hogar propio y, por regla general, se consigue hacer frente a los plazos de la hipoteca, siempre y cuando no se produzca ningún descalabro con el salario o en el puesto de trabajo. De la misma manera, para asegurar el cumplimiento del fin de la subvención acordada, se podría realizar el pago directamente al vendedor.

La subvención también podría formar parte del capital inicial de un negocio. El desarrollo de un plan de negocios y la aprobación del mismo por los fideicomisarios sería esencial, lo que hace aún más apropiado incluir entre los fideicomisarios gente de negocios locales. De otro modo, la subvención podría destinarse a “comprar” o subsidiar trabajos con un sueldo muy bajo que sirvan como formación de ciertas profesiones, como por ejemplo, el periodo de prácticas de los abogados o bien trabajar en los medios de comunicación, donde las experiencias adquiridas con trabajos no remunerados cada vez tienen mayor importancia. Otra opción sería adquirir herramientas o equipamiento, así como acciones de una pequeña sociedad.

En el caso de que no se propusiera ningún uso aceptable para una cuenta ACE individual, la subvención se podría destinar a una pensión personal o de participación. Los planes de pensiones se podrían seleccionar de una lista de planes aprobados y los pagos se podrían hacer directamente de la cuenta de ACE al plan de pensiones.

Las opciones anteriores no podrían prevenir todos los abusos, cruzada que sería inútil. Los bienes generados a partir de la distribución del capital aprobada por los fideicomisarios tienen que poderse vender en el futuro y el uso de lo recaudado no será fácil de controlar.

Se ha oído muchas veces que los hijos de los ricos dilapidan sus fortunas. En la naturaleza de algunos de los destinatarios de la subvención de capital siempre estará el hacerlo. Lo que importa es que todo el mundo tenga su oportunidad. A partir de aquí, al igual que en otros aspectos de la vida, el resto depende de cada uno.

## 10. Conclusión

El actual Gobierno está implementando una serie de medidas bastante admirables para aliviar la pobreza. Sin embargo, también es necesario concebir una estrategia más a largo plazo para que las oportunidades puedan llegar más lejos y, por lo tanto, prevenir la pobreza antes de que ocurra. El plan que proponemos podría ser parte crucial de esta estrategia.

La idea de que cada joven de 18 años de edad recibiera 10.000 libras esterlinas del estado podría ser el punto de partida de un objetivo más ambicioso que consistiría en aumentar las oportunidades y reducir los privilegios mediante la distribución del capital. La clave del asunto está en relacionar esta propuesta de inversión potencialmente popular con la reforma de un impuesto hasta ahora impopular e ineficiente: el impuesto de sucesiones. No obstante, esta propuesta sólo puede tener éxito si va acompañada de medidas que aseguren que no se malgastará el dinero de la subvención. El precio de la igualdad de oportunidades consiste en aceptar la existencia del paternalismo también en la vida adulta.

## Anexo - Breve historia de la idea

A los dos autores de este escrito se nos ocurrió la propuesta de financiar la subvención de capital con el impuesto sobre sucesiones de modo independiente. De hecho, uno de nosotros ya publicó esta propuesta hace diez años.<sup>5</sup> Sin embargo, igual que con otras innovaciones imaginativas en el campo de la política social, como por ejemplo los vales de educación, parece que la idea tubo su origen con Tom Paine, quien propuso que toda persona debería recibir a la edad de veintiún años la suma de quince libras esterlinas y que el dinero debería obtenerse de un “fondo nacional” financiado a partir de un impuesto sobre sucesiones. “La sustracción tendrá lugar en el momento más apropiado, es decir, cuando una propiedad pasa de una persona a otra por el fallecimiento de la primera... El monopolio de una herencia natural para la que nunca hubo ningún derecho empieza a desaparecer”.<sup>6</sup>

En nuestros días, una propuesta similar a ésta fue presentada por el economista Cedric Sandford a principios de los 70<sup>7</sup> y discutida por A. B. Atkinson en su trabajo pionero sobre desigualdad del bienestar.<sup>8</sup> Ambos autores estudiaron la idea de una subvención económica, aunque ninguno de los dos la relacionó necesariamente con el impuesto sobre sucesiones y con su adjudicación con la mayoría de edad. Por ejemplo, Atkinson analizó la posibilidad de incluir un elemento económico en la pensión del estado. En 1999 la propuesta de una subvención de capital con la mayoría de edad se discutió en diferentes artículos publicados en la revista *New Statesman*, entre los que destacan el de Robert Reich del 14 de Junio, antiguo

ministro de trabajo estadounidense, el editorial del 13 de Septiembre en el que se respalda la idea, y diversos artículos (26 de Julio y 4 de Octubre) redactados por los autores de este escrito. El *Institute of Public Policy Research*, el IRPR, está revisando los planes con el fin de promover la propiedad de bienes, que será publicado por Gavin Kelly y colaboradores. Este documento contiene información muy útil sobre el papel de la propiedad de bienes en las oportunidades decisivas de la vida. Esta institución también está a punto de publicar un artículo de John Hills sobre viviendas de protección oficial que incluye la interesante propuesta de dotar a los arrendatarios de viviendas sociales con participaciones en la propiedad y reflejar así el valor de los alquileres subeconómicos que están pagando.<sup>10</sup>

La idea de otorgar a las personas con algún tipo de subvención económica al inicio de su vida laboral ha sido muy discutida en los Estados Unidos. Michael Sherradon de la Washington University de St Louis propuso establecer lo que él denomina una Cuenta de desarrollo individual o IDA (*Individual Development Accounts*).<sup>11</sup> Estas cuentas serían opcionales, dependerían de los ingresos, desgravarían, irían a nombre de cada individuo desde que nace y estarían restringidas a fines concretos. La subvención se gestionaría desde el Gobierno Federal igualando o, en su defecto, subvencionando los depósitos realizados por los titulares de la cuenta o, en el caso de los menores, por sus familias. El subsidio se limitaría a los pobres. Se pagaría para cubrir diversos vacíos fiscales, en concreto los del ámbito del bienestar social dirigidos a los no pobres, como por ejemplo, la desgravación fiscal que está asociada a las primas de los seguros médicos, los intereses de las hipotecas y los beneficios de la seguridad social. En varios estados de los EE.UU. se están implementando diferentes tipos de programas de la IDA. Estos se discuten en Kelly y colaboradores.

Bruce Ackerman y Anne Alstott han presentado recientemente una idea aún más ambiciosa, más cercana a la que nosotros proponemos<sup>12</sup>. Los autores recomiendan una “subvención de participación” de 80.000 dólares para cada joven que llegue a los veintiún años con un título escolar y sin antecedentes penales. De esta manera, los marginados recibirían unos 4.000 dólares de beneficios anuales de sus participaciones (según el cambio actual), pero sólo podrían utilizar el capital para un número limitado de fines, como por ejemplo, gastos médicos extraordinarios. Los convictos podrían reclamar su participación, pero únicamente después de un largo periodo de rehabilitación. Para todos los demás, la subvención no tendría un uso restrictivo, pero se pagaría en plazos de 20.000 dólares durante cuatro años a partir de los veintiún años. Este plan se financiaría con un impuesto sobre el bienestar del 2%, que iría a parar a un “fondo de participaciones”. La subvención más los intereses se devolverían a la muerte de cada individuo a partir de una parte del patrimonio, siempre que éste sea lo suficiente grande. Estos pagos también irían a parar al fondo de participaciones.

La adjudicación de subvenciones para promover la acumulación de bienes en el contexto de las pensiones ha sido promovida por uno de los autores junto con Phil Agulnik. Como parte del plan de ahorro estadounidense *Universal Savings Accounts*, en los EE.UU. se está implementando la adjudicación de una subvención según los recursos económicos personales con el fin de promover el ahorro entre los pobres. Encontrará más información sobre este tema en Kelly y colaboradores (próxima publicación).

## Referencias

- 1 Inland Revenue, *Inland Revenue Statistics 1998*, 1998.
- 2 Banks, James y Tanner, Sarah, *Household Saving in the UK*, Institute for Fiscal Studies, 1999.
- 3 Kelly, Gavin *et al*, *Ownership for All*, Institute for Public Policy Research, próxima publicación..
- 4 Banks, James y Tanner, Sarah, *Household Saving in the UK*, Institute for Fiscal Studies, 1999.
- 5 Le Grand, Julian, 'Markets, welfare and equality' Capítulo 8 en Julian Le Grand y Saul Estrin (eds) *Market Socialism*, Oxford University Press, 1989.
- 6 Tom Paine, 1797, citado en Ackerman, Bruce y Alstott, Anne, *The Stakeholding Society*. Yale University Press, 1999.
- 7 Sandford, Cedric, *Taxing Personal Wealth*, Allen and Unwin, 1971.
- 8 Atkinson, Anthony B., *Unequal Shares: Wealth in Britain*, Allen Lane, 1972.
- 9 Kelly, Gavin *et al*, *Ownership for All*, Institute for Public Policy Research, próxima publicación.
- 10 Hills, John, *Reinventing Social Housing Finance*, Institute of Public Policy Research, próxima publicación.
- 11 Sherradon, Michael, *Assets and the Poor*, M.E. Sharpe, Inc., 1991.
- 12 Ackerman, Bruce y Alstott, Anne, *The Stakeholding Society*, Yale University Press, 1999.
- 13 Agulnik, Philip y Le Grand, Julian, 'Tax relief and partnership pensions' *Fiscal Studies* 19 (4), 1998, pp.403-428, y Agulnik, Philip y Le Grand, Julian, 'Partnership pensions versus compulsory pensions' *New Economy* 5 (3), 1999, pp. 141-152.

## Col·lecció Papers de la Fundació. Darrers títols publicats.

- 100/97 ALEMA, Massimo; Toni BLAIR; Ingvar CARLSSON; Jacques DELORS; Michel ROCARD: *Antologia de textos per a la renovació del socialisme democràtic europeu.*
- 101/97 TORRES VELA, Javier: *Andalucía en el estado autonómico.*
- 102/98 EGEA, Francisco: *El futuro del empleo: entre los mitos y los dogmas.*
- 103/98 MARAGALL, Pasqual: *L'etapa nova del catalanisme.*
- 104/98 DE PUIG, Lluís Maria: *Catalunya dins l'Europa federal.*
- 105/98 MORENO, Luis: *La federalización de la España de las autonomías.*
- 106/98 COLOMÉ, Gabriel: *Una anàlisi dels delegats del VIII Congrés del Partit dels Socialistes de Catalunya.*
- 107-108/98 *Documents de la Unitat Socialista.*
- 109/98 ARMET, Lluís: *Notes sobre la reforma del Senat.*
- 110/98 MOLAS, Isidre: *Vint anys d'història del PSC.*
- 111/98 BEL, Germà: *Posprivatització, reforma reguladora y beneficios de los consumidores: ¿'laissez faire' versus competencia?.*
- 112/98 MOLL, Aina: *La llengua catalana a les portes del segle XXI.*
- 113/99 ANDERSEN, Gosta Esping: *The sustainability of welfare states into the 21st century.*
- 114/99 CLOS, Joan: *20 anys d'ajuntaments democràtics.*
- 115/99 BORJA, Jordi: *Documento-resumen del Informe propuesta sobre la ciudadanía europea.*
- 116/99 NEL·LO, Oriol: *Notícies de Barcelona. Reflexions sobre el futur de la ciutat.*
- 117/99 FLAQUER, Lluís: *La familia en la sociedad del siglo XXI.*
- 118/00 MARAGALL, Pasqual: *Discurs al parlament de Catalunya.*
- 119/00 CAMPS, Victòria: *Democràcia paritària.*
- 120/00 SEYD, Patrick: *New Labour: A Distinctive Third Way?.*
- Número especial: *Estatuts del PSC: 1978-1996.*
- 121/00 VAN PARIJS, Philippe: *Basic Income: Guaranteed Minimum Income for the 21st Century?.*
- 122/00 ZAPATA-BARRERO, Ricard: *La relació entre els immigrants i les Administracions: Onze temes bàsics per a debatre polítiques d'integració.*
- 123/00 GRUNBERG, Gérard: *El socialisme francès i la Tercera Via.*

- 124/01 SAWYER, Tom: *Canvi cultural i organitzatiu: el cas del Nou Laborisme*. Entrevista realitzada per Francesc Trilla.
- 125/01 ATKINSON, Sir Tony: *La lluita contra la pobresa: cap a un marc europeu de referència?*.
- 126/01 CASALS, Xavier, *Europa: Una Nova Extrema Dreta*.
- 127/01 MOREAU, Patrick: *La temptació populista de dreta a Europa vista a través del cas de l'FPÖ: estat de cada lloc i interpretació sistèmica*.
- 128/01 FONT, Joan: *Participación ciudadana: una panorámica de nuevos mecanismos participativos*.
- 129/01 OLIVER I ALONSO, Josep: *Alguns reptes rellevants de l'economia catalana en la propera dècada: nova economia i capital humà..*
- 130/01 JORDANA, Jacint: *Desigualtats digitals i societat de la informació: un debat pendent*.
- 131/01 AZOR HERNÁNDEZ, Marlene: *Pensar Cuba hoy*.
- 132/02 TERMES I RIFÉ, Montserrat; INSA I CIRIZA, Raquel: *La Societat de la Informació a Catalunya: Catalunya en xarxa?*.
- 133/02 NONELL, Rosa: *Formació, capital humà i Catalunya*.
- 134/02 BEL, Germà: *Infraestructures i Catalunya: alguns problemes escollits*.
- 135/02 ASTELARRA, Judith: *La nueva realidad de la desigualdad de las mujeres*.
- 136/02 MORATA, Francesc: *Governança Multinivell i Desenvolupament Sostenible*.
- 137/02 UCELAY-DA CAL, Enric: *Llegar a capital: Rango urbano, rivalidades interurbanas y la imaginación nacionalista en la España del siglo XX*.
- 138/03 RAMOS-DÍAZ, Javier: *¿Son reconciliables altos niveles de flexibilidad laboral y una amplia protección social?*.
- 139/03 NEL·LO, Oriol: *Barcelona. Esperança, equilibri i límit*.
- 140/03 MÁIZ, Ramón: *Nacionalismo, Democracia y Federalismo*.
- 141/03 PONT VIDAL, Josep: *Movimientos sociales, socialismo y socialdemocracia: La necesaria complementariedad política*.